

O (sub)desenvolvimento na teoria e na política: um possível diálogo contemporâneo entre Celso Furtado e Milton Santos acerca dos novos arranjos produtivos*

Lucas Linhares**

Mestre em Economia pelo Centro de
Desenvolvimento e Planejamento Regional
(Cedeplar-UFMG)

Resumo

O século XXI parece trazer à tona ímpetus de um novo fôlego planejador no Brasil, envolvendo iniciativas coordenadas no campo da economia industrial, com vistas a gerar uma configuração socioeconômico-espacial mais equilibrada. O capitalismo urbano-industrial contemporâneo teve relativizado o predomínio do padrão fordista de acumulação, incorrendo em reestruturações produtivas que permitiram resgatar a importância dos espaços localizados na dinâmica econômica. Partindo da idéia de que complexos industriais localizados podem auferir economias externas e ativá-las a favor do desenvolvimento econômico e regional, procuramos também explorar a literatura pertinente a essa matéria e problematizar os argumentos correntes acerca dos arranjos produtivos locais (APLs), retomando e realçando as idéias de Celso Furtado e Milton Santos, segundo as quais, em espaços periféricos, fatores estruturais que transcendem a escala local — principalmente a estrutura social desigual — agem como embargos à ativação de externalidades positivas, esmorecendo o potencial do arranjo produtivo enquanto fonte dinâmica de desenvolvimento. Assim, a partir de um diálogo entre Furtado e Santos, lançamos luz sobre alguns aspectos da configuração socioeconômico-espacial brasileira, suscitando elementos para avaliar os arranjos produtivos locais enquanto padrão planejado de desenvolvimento no Brasil contemporâneo.

* Artigo recebido em jun. 2008 e aceito para publicação em nov. 2008.

** E-mail: cucalinhaires@gmail.com

Palavras-chave

Subdesenvolvimento; Celso Furtado; Milton Santos; arranjos produtivos.

Abstract

In Brazil, Planning has been back to policy agenda in 21st Century. Recently, new initiatives in the industrial economy field have been made, in order to promote a more balanced socio-spatial-economic configuration. The fordist standard of accumulation has lost its absolute importance in the contemporary urban-industrial capitalism. In this context, the industrial structures established as local clusters have improved its relative importance as public policy for development. This paper intends to establish a dialogue between Celso Furtado's and Milton Santos' classical arguments, in order to propose a "possible" and contemporary discussion about the local clusters' potential to promote development in peripheral countries such as Brazil. More specifically, it is an attempt to approach the current debate around industrial policies directed to supporting the development of clusters, emphasizing the need to contemplate the specificities of social, economic and spatial structures of peripheral countries as a fundamental effort for a referential theoretical framework for planning in these countries. Overall, we conclude that in contexts of underdevelopment, local externalities find structural constraints to its realization, which explains in great deal the reduced force of peripheral industrial clusters in the reduction of socio-economic inequalities and regional segmentation.

Key words

Underdevelopment; Celso Furtado; Milton Santos; industrial clusters.

Classificação JEL: O18, O25.

1 Introdução

O desenvolvimento passa pela conformação de um aparelho produtivo e de uma estrutura social capazes de distribuir de forma mais equitativa os frutos do processo econômico. Considerando as partes do mundo em que as contradições

do capitalismo imprimem uma realidade especialmente adversa, pautada por graves desequilíbrios sociais, econômicos e espaciais, como é o caso do Brasil, cumpre investigarmos as raízes históricas dessas desigualdades, bem como avaliarmos as potencialidades dos mecanismos de política propostos para sua reversão.

O século XXI parece trazer à tona ímpetus de um novo fôlego planejador no Brasil, envolvendo iniciativas coordenadas no campo da economia industrial, com vistas a gerar uma configuração socioeconômico-espacial mais equilibrada. O capitalismo urbano-industrial contemporâneo teve relativizado o predomínio do padrão fordista de acumulação, incorrendo em reestruturações produtivas que permitiram resgatar a importância dos **espaços localizados** na dinâmica econômica. Nesse contexto, os ditos **arranjos produtivos locais** (APLs), assentados na aglomeração territorial de firmas organizadas em redes horizontais e geradoras de externalidades, ganharam relevo como objeto de política pública para o desenvolvimento. Inspiradas no sucesso econômico e social dos *distretti* do nordeste italiano, outras partes do mundo têm buscado incentivar a replicação dessa estrutura de organização industrial em seus territórios, suscitando investigações com o intuito de entender as potencialidades e limitações dessa nova forma de extensão do capitalismo urbano-industrial como estratégia de desenvolvimento.

É nesse amplo substrato teórico-político, sucintamente descrito acima, que o presente trabalho se planta. Inicialmente, na seção 2, buscamos uma síntese teórica, reportando-nos, em especial, às obras de Celso Furtado e Milton Santos, tomados como autores referenciais que permitem uma articulação dialética pertinente ao entendimento das questões estruturais atinentes ao subdesenvolvimento, abrangendo as três instâncias analíticas aqui eleitas como elucidativas: sociedade, economia e espaço. Encontramos nas desigualdades sociais historicamente constituídas a matriz de um círculo vicioso que se desdobra em estagnação econômica e heterogeneidades espaciais, retroalimentando perpetuamente aquelas desigualdades sociais e figurando, portanto, como estrangulamentos estruturais ao desenvolvimento.

Na seção 3, tratamos o desenvolvimento sob o prisma da política. Partindo da hipótese segundo a qual o esforço industrializante é capaz de mitigar problemas sociais, econômicos e espaciais próprios do capitalismo periférico, buscamos apreciar o caráter assumido por uma das facetas da política industrial no Brasil contemporâneo. Mais especificamente, partindo da idéia já consagrada de que complexos industriais localizados podem auferir economias externas e ativá-las a favor do desenvolvimento econômico e regional, procuramos explorar a literatura pertinente a essa matéria, que reconhece a reestruturação da economia industrial fordista como condição de revalorização do papel dos espaços locais na dinâmica

econômica (subseção 3.1). Tal perspectiva, incutida em estudos acadêmicos e em planos de políticas públicas recentes, faz emergirem os arranjos produtivos locais enquanto possibilidade contemporânea de desenvolvimento e, por conseguinte, como objeto privilegiado da política industrial, supostamente vertida em um mecanismo de redução de desigualdades e heterogeneidades (sociais, econômicas e espaciais).

Na subseção 3.2, procuramos problematizar os argumentos correntes acerca dos APLs, retomando e realçando as idéias de Celso Furtado e Milton Santos, segundo as quais, em espaços periféricos, fatores estruturais que transcendem a escala local, principalmente a estrutura social desigual, agem como embargos à ativação de externalidades positivas, esmorecendo o potencial do arranjo produtivo local enquanto fonte dinâmica de desenvolvimento.

Destarte, a partir de um diálogo entre Furtado e Santos, é possível lançarmos luz sobre alguns aspectos fundamentais da configuração econômico-espacial brasileira, suscitando elementos para avaliar os arranjos produtivos locais enquanto padrão planejado de desenvolvimento no Brasil contemporâneo; enfatizando que a idéia de desenvolvimento envolve necessariamente maior homogeneização social e maior equilíbrio espacial das atividades econômicas. Fechando o texto, tecemos as **Considerações finais**.

2 A formação do capitalismo urbano-industrial brasileiro: elementos teóricos para um diálogo possível entre Celso Furtado e Milton Santos

O capitalismo apresenta uma tendência orgânica à heterogeneidade, que pode ser genericamente tratada, em termos socioeconômico-espaciais, como uma dualização centro-periferia. Esta seção enceta-se na empreitada de explicitar os elos que amarram as três instâncias que entendemos como cruciais na explicação da qualidade assumida pelo capitalismo em seu formato periférico: advogaremos pela articulação entre economia, espaço e sociedade como entes fundantes de uma síntese dialética capaz de elucidar as raízes do subdesenvolvimento. Para tanto, recorreremos a alguns pensadores, destacadamente Celso Furtado e Milton Santos, que se aproximam de uma abordagem que transcende o paradigma estritamente economicista ou o paradigma estritamente espacialista, aduzindo uma perspectiva multidisciplinar, diretamente voltada à problemática

do (sub)desenvolvimento socioeconômico e urbano-regional, atenta às peculiaridades do caso brasileiro.

2.1 A formação econômico-social do Brasil segundo o estruturalismo furtadiano

A formação das sociedades de base industrial constitui complexo processo, cuja compreensão requer análise simultânea da penetração do progresso tecnológico nos sistemas de produção e da forma como as estruturas sociais e o quadro institucional preexistentes reagiram a essa penetração e a condicionaram. (Furtado, 2003, p. 87).

O excerto citado mostra de forma sumária que o pensamento de Celso Furtado exhibe como preocupação central revelar o papel exercido pelas estruturas sociais sobre a configuração econômica que caracteriza o subdesenvolvimento, demonstrando, dessa forma, os meios pelos quais as desigualdades sociais historicamente constituídas influenciaram a formatação do sistema produtivo, sendo este retroalimentador daquelas desigualdades. Esse fenômeno finda por girar um círculo vicioso que está na base das assimetrias socioeconômicas, exigindo um esforço político de planejamento para sua reversão. Para que esse concerto político seja posto em prática, é previamente necessária a compreensão teórico-racional do processo histórico que condiciona o subdesenvolvimento.

O ponto de partida teórico da abordagem histórico-estruturalista furtadiana é o clássico conceito de **dependência**, que envolve a forma de inserção dos países na divisão internacional do trabalho (DIT), bem como seus desdobramentos na estrutura social interna. Os países periféricos, mormente em seu período formativo, derivaram riqueza essencialmente da exportação de bens de baixo valor agregado, defasados tecnologicamente, ao passo que importavam bens avançados com vistas a atender ao padrão de consumo sofisticado de camadas sociais minoritárias que tiveram acesso indireto (via importação) aos valores materiais da civilização industrial (Furtado, 1978; 1997; 2003).

O aparato produtivo, até então essencialmente agrário-extensivo, voltava-se a suprir demandas oriundas do mercado externo. A renda gerada pelo intercâmbio comercial permitia, em contrapartida, a afluência de artigos mais sofisticados, que atendiam principalmente às necessidades das classes sociais proprietárias, no afã de levar a efeito um processo imitativo dos padrões de consumo vigentes nos países que lideraram a revolução industrial. Destarte, no contexto do processo **dependente** de inserção na DIT, está implícito um mecanismo de assimilação cultural, por parte da sociedade brasileira, de valores associados à civilização industrial avançada (Furtado, 1978). É nesse quadro de

aculturação que se desencadeia no Brasil o fenômeno peculiar que Celso Furtado denomina **modernização**, atinente à forma singular de incorporação do progresso técnico pela sociedade brasileira, exclusivamente no plano do estilo de vida e não sob a forma de desenvolvimento das forças produtivas.

Nos países periféricos em geral, e no Brasil em particular, o processo de acumulação seguiu uma lógica e uma trajetória distintas em relação aos países capitalistas avançados. Nestes, houve uma relativa simultaneidade entre a evolução da acumulação, a geração de progressos técnicos na base industrial e o processo de homogeneização social. Essa tendência à homogeneização social era possível porque os ganhos de produtividade eram canalizados para a poupança e investidos em atividades geradoras de emprego, o que resultava em crescimento econômico e escassez relativa de mão-de-obra, com conseqüente pressão organizada dos assalariados por maior participação no incremento do produto. Por esse mecanismo, os ganhos de produtividade eram revertidos em melhor remuneração da força de trabalho, mitigando a concentração de renda. Enquanto isso, na periferia, as transformações procediam de forma que uma pequena parcela da população figurasse como vetor do progresso técnico, e este penetrava o espaço nacional exclusivamente no plano do consumo, tendo como conseqüências o pertinaz aprofundamento das desigualdades sociais e o atraso do sistema produtivo. Celso Furtado sintetiza todo esse processo, definindo uma idéia geral de subdesenvolvimento:

O subdesenvolvimento é fruto de um desequilíbrio na assimilação das novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial, o qual favorece as inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida o atraso na absorção de técnicas produtivas mais eficazes. É que os dois métodos de penetração de modernas técnicas se apóiam no mesmo vetor, que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. É a desarticulação entre esses dois processos que configura o subdesenvolvimento (Furtado, 1992, p. 42).

Nesses termos, o elemento-chave do subdesenvolvimento encontra-se na especificidade do processo de **modernização**, que se refere “[...] a essa forma de assimilação do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita à transformação do sistema de produção” (Furtado, 1992, p. 41). Assim, a esfera da segmentação social condiciona o sistema econômico como um todo. Quando a acumulação se dá no âmbito do sistema de produção, o progresso técnico incorpora-se num aparato produtivo mais eficaz; mas, quando a acumulação ocupa espaço fora do sistema de produção, assume meramente a forma de modificação no estilo de vida de

grupos da população. No Brasil, “[...] criaram-se condições para uma rápida difusão do progresso técnico ao nível das formas de consumo, favorecendo-se o processo de **modernização** em detrimento da penetração do progresso técnico no sistema de produção” (Furtado, 1977, p. 130).

Como já mencionamos, o processo de **modernização** e assimilação indireta dos valores materiais da civilização industrial tinha como pano de fundo uma estrutura social desigual, marcada por forte concentração de renda, o que tem impacto direto no perfil da demanda agregada e na (im)possibilidade de formação de um mercado interno abrangente que possa sustentar o crescimento econômico nacional. Quando a industrialização aportou tardiamente no Brasil, o perfil assumido pelo aparelho produtivo seguiu esses mesmos ditames, vale dizer, esse mesmo padrão de demanda preexistente. Assim, a estrutura social desigual preexistente veio a reforçar o perfil da formatação econômica, perpetuando a condição de dependência:

No quadro da industrialização dependente, o fator determinante da tecnologia utilizada é o grau de diversificação da demanda (a natureza dos produtos finais) gerada pelos grupos sociais que tiveram acesso indireto à civilização industrial. [...] o processo de industrialização assumirá a forma de um esforço de adaptação do aparelho produtivo a essa demanda sofisticada, o que o desvincula do sistema de forças produtivas preexistente. Surge assim um subsistema produtivo de alta densidade de capital, que não corresponde ao nível de acumulação alcançado no conjunto da sociedade, com fraca capacidade de geração direta de emprego. Como o referido subsistema permanece estruturalmente ligado a economias não somente mais avançadas na acumulação mas também em permanente expansão, os vínculos de dependência tendem a reproduzir-se (Furtado, 1978, p. 50).

Moldada ao padrão de consumo de classes minoritárias, a industrialização substitutiva deu origem a um aparelho produtivo com elevada composição orgânica (elevado coeficiente de capital e baixos requerimentos de mão-de-obra), que não alavancou o consumo interno das classes populares, com patentes impactos sobre a perpetuação das desigualdades sociais.

O êxito do processo substitutivo no Brasil teve como reverso o fato de que foi nesse país que a industrialização beneficiou menor parcela da população [...] a coexistência de um setor pré-capitalista com um setor industrial que absorve tecnologia cada vez mais orientada para economias de escala e impõe um coeficiente de capital em rápido crescimento, o padrão de distribuição de renda tende a aplicar os recursos produtivos de forma a reduzir sua eficiência econômica, concentrando ainda mais a renda num processo causal circular. (Furtado, 2003, p. 146-148).

Esse padrão de industrialização substitutiva, portanto, ao buscar concentrar investimentos em setores mais vanguardistas, de um lado, proporcionou aumento

da produtividade industrial, mas, de outro, impactou negativamente o emprego e contribuiu para acentuar a concentração de renda, perpetuando os traços estruturais da socioeconomia brasileira, marcada por dualismos.

Em suma, o pensamento de Celso Furtado aqui esboçado oferece uma articulação dialética entre duas das instâncias fundamentais à compreensão das especificidades do subdesenvolvimento: economia e sociedade. Após ensaiarmos, com base no ideário furtadiano, esse esforço de articulação dialética entre a economia — vista como as formas assumidas pelo aparelho industrial e pela propagação da tecnologia — e a sociedade — cuja estrutura desigual influencia diretamente a instância econômica —, concebidas como entes fundantes da condição de subdesenvolvimento, resta-nos inserir um elo faltante: o espaço.

No plano mundial, a dualidade espacial é evidenciada pela própria lógica assimétrica intrínseca à dinâmica centro-periferia, capaz de premir os países subdesenvolvidos em permanente condição de dependência. No entanto, Celso Furtado, quando elucida as relações diretas entre a concentração de renda e o crescimento econômico letárgico, atenta também para o fato de que essa ordem de coisas está na base das heterogeneidades espaciais internas, ou seja, a estrutura socioeconômica figura como um entrave à extensão espacial da modernização tecnológica, que vem a reboque do processo de industrialização, não somente no plano das relações entre países, mas também nos espaços e subespaços nacionais. Dessa forma, geram-se configurações espaciais heterogêneas, que significam a replicação, em escala nacional, da dinâmica centro-periferia. Sob essa perspectiva, as disparidades que se verificam nos vários subespaços da hierarquia regional brasileira têm como um de seus elementos causadores a segmentação no nível socioeconômico, que frustra a consolidação de um mercado interno integrado espacialmente. Alguns pensadores, destacadamente Milton Santos, compartilham dessa perspectiva e oferecem outros insumos teóricos para completarmos nossa intenção de síntese dialética entre economia, sociedade e espaço.

2.2 O espaço econômico subdesenvolvido e a replicação das dualidades

No período formativo do espaço econômico brasileiro, sob o contexto da inserção **dependente** no comércio internacional que acabamos de referir, a base produtiva predominantemente agrário-extensiva de exportação erigia pelo vasto território nacional alguns esparsos núcleos dinâmicos que, uma vez voltados para fora, não tinham integração entre si. Dessa forma, o espaço econômico

brasileiro podia ser definido como um “arquipélago de regiões”, composto por pontos de relativa densidade produtiva, ilhados por um amplo e desarticulado entorno de subsistência, ou, até mesmo, de vácuo econômico:

O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, pólos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes (Santos, 2005, p. 29).

Posteriormente, com o desencadeamento tardio da industrialização no Brasil, teve início uma incipiente integração territorial, impulsionada pelas trocas inter-regionais que começavam a ocorrer em virtude do gradual ganho de importância do mercado interno enquanto centro dinâmico da economia. Paralelamente, verificavam-se processos de expansão demográfica e de alastramento do tecido urbano, resultados diretos da extensão das condições socioespaciais próprias do capitalismo industrial a escalas regionais cada vez mais abrangentes.

Assim, após a fase inicial, em que o vetor do progresso técnico era a importação de bens de consumo para satisfazer o padrão imitativo de consumo de certa parcela da população, o aparelho industrial veio a se instalar em território nacional e requeria uma série de condições socioespaciais de reprodução, envolvendo elementos e processos, materiais e imateriais, necessários à infusão plena do sistema capitalista urbano-industrial.

Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma “capitalização” do espaço como um todo e sua subsunção à lógica urbana, com absorção crescente de conteúdos tecnológicos via modernização da infra-estrutura, que passavam a funcionar como economias externas para o conjunto do aparelho produtivo. Nos dizeres de Milton Santos, um **meio técnico-científico** sobrepôs-se ao meio geográfico, atendendo à lógica de movimento do(s) capital(is) no espaço, criando as bases socioespaciais da valorização e da reprodução desses capitais. As tecnologias, cristalizadas de forma importante nos transportes e nas comunicações, mas também em serviços e instituições urbanos, organizam e hierarquizam o espaço, favorecem o deslocamento de populações e a proliferação de informações, orientando e criando possibilidades para os fluxos econômicos. O **meio técnico-científico** deve, pois, ser entendido como o resultado geográfico da tecnologia, de seu espraiamento e do aprofundamento do modo de produção capitalista urbano-industrial. Dessa forma, no capitalismo, o espaço adquire a materialidade que esse modo de produção lhe imprime por meio de sua base técnica (Santos, 1997).

No entanto, aprendemos com Celso Furtado o mister de considerar que o processo de difusão do modo capitalista de produção aos espaços subdesenvolvidos guarda suas especificidades. Na periferia, os processos de urbanização e propagação do **meio técnico-científico** fizeram-se de forma seletiva. Similarmente, Milton Santos adverte que a organização do espaço nesses países traz no seu bojo os impactos da estrutura socioeconômica desequilibrada. No plano regional, a extensão do **meio técnico-científico** dá-se de forma segmentada, conforme a maior ou a menor densidade econômica de cada área. Assim, as configurações espaciais dos países subdesenvolvidos, em suas várias escalas, refletem a problemática advinda da base socioeconômica, encampando em suas estruturas uma dinâmica ambivalente, que Celso Furtado define como uma “polaridade modernização-marginalidade” (Furtado, 1997). A estratificação socioeconômica propicia uma extensão apenas parcial dos sistemas técnicos atrelados à urbanização e dá origem a um espaço descontínuo, “incompletamente organizado”, de forma que o **meio técnico-científico** finda por apresentar distribuição geográfica irregular e/ou incompleta, além do uso social excludente (Santos, 1979). Milton Santos argumenta que, no espaço dos países subdesenvolvidos,

[...] o impacto das modernizações [...] [é] muito freqüentemente pontual; elas tendem a encontrar uma inércia considerável à sua difusão. [...] As variáveis modernas não são todas recebidas ao mesmo tempo nem ao mesmo lugar. [...] As enormes diferenças de renda que caracterizam a sociedade dos países subdesenvolvidos têm conseqüências notáveis sobre a organização do espaço [...] Combinações de variáveis modernas podem passar muito rapidamente de uma situação de densidade para uma situação de rarefação; zonas onde o capital acumulado pode permitir uma exploração tecnicamente superior fazem divisa com outras zonas onde os meios rudimentares são os únicos à disposição de uma mão-de-obra desprovida de dinheiro; encontramos zonas onde a presença de técnicas de nível elevado não traz obstáculo à presença, nas vizinhanças, de uma mão-de-obra sem qualquer qualificação [...] enfim quaisquer que sejam os parâmetros utilizados, são muito numerosos os exemplos de uma marcante descontinuidade do espaço, em países subdesenvolvidos (Santos, 1978, p. 106).

O conceito furtadiano de estratificação social é definido pelo plano do consumo, tanto no âmbito individual quanto na esfera coletiva. Assim, são justamente os diferenciais no poder aquisitivo de consumo que vão também condicionar a desigualdade de acesso aos avanços tecnológicos do capitalismo, incorporados ao território sob a forma de equipamentos urbanos, vale dizer, o **meio técnico-científico**. Nesse aspecto, torna-se possível identificar a zona de interseção entre as formulações de Milton Santos e Celso Furtado, na medida em que ambos conferem papel central à heterogeneidade da estrutura social,

caracterizando o caso brasileiro como detentor de uma tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico e enfatizando a especificidade da tessitura social de países periféricos como fator inibidor do desenvolvimento econômico e espacial. Nesse sentido, a agregação das formulações teóricas de Celso Furtado e Milton Santos oferece uma síntese dialética entre sociedade, economia e espaço. As especificidades apresentadas por essa tríade em cada contexto histórico determinado devem ser tomadas como instâncias analíticas fundamentais à compreensão do processo de (sub)desenvolvimento, donde falar em desenvolvimento pressupõe um rearranjo das três instâncias analíticas aqui contempladas: sociedade, economia e espaço.

Cumprido, à guisa de concluirmos esta seção, reafirmarmos a relação entre a concentração de renda e a impossibilidade de desenvolvimento econômico-espacial. Como argumentado, a sociedade apartada segundo estratos de renda, com uma minoria apropriando-se da maior parte do produto social, figura como fator que constrange a formação do mercado interno. Assim, as economias urbanas periféricas encontrarão dificuldades para densificar seu padrão de demanda, contribuindo para realimentar a concentração espacial das atividades econômicas nos **lugares centrais**¹ de maior ordem. Ora, se a renda gerada nas economias locais é apropriada por poucas mãos e drenada para consumo nos grandes centros urbanos — já que não há densidade de demanda que justifique a oferta de muitos bens e serviços nos mercados locais —, forma-se o ciclo vicioso do subdesenvolvimento regional. Por esse mecanismo, a desigualdade social repercute sobre o plano espacial, gerando uma rede de cidades desequilibrada, perpetuando o padrão espacial de concentração econômica nos centros urbanos de maior porte, que mantêm em seu entorno pequenas economias urbanas de subsistência. Essa relação basilar entre concentração social da renda, estagnação econômica e subdesenvolvimento regional constitui o elo que integra as formulações de Celso Furtado e Milton Santos, tornando-se o canal essencial pelo qual se deve guiar o planejamento.

Partindo do pressuposto de que é desejável a edificação de uma tessitura urbana e de uma rede regional mais fortalecida e equânime, habitadas por uma sociedade economicamente mais homogênea, é forçoso catalisarmos a emergência de um padrão planejado de orientação das atividades econômicas que seja capaz de propiciar uma distribuição mais equitativa de seus resultados.

¹ Termo com origem na obra seminal de Walter Christaller, teórico clássico da hierarquização urbana. Em linhas gerais, o autor parte de níveis (ou ordens) de centralidade de bens e serviços, buscando mensurar a área de mercado de cada um dos centros (lugares centrais) ofertantes. Para detalhes, ver Christaller (1966).

3 A política industrial como possibilidade do desenvolvimento socioeconômico-espacial no Brasil contemporâneo

Após cerca de duas décadas (décadas de 80 e 90) em que o planejamento do desenvolvimento e a política industrial parecem ter saído de cena no Brasil, num quadro histórico de falência fiscal e “moral” do Estado, o momento contemporâneo revela lampejos de uma inflexão rumo à retomada de um padrão planejado na esfera econômica. “A política industrial voltou a ocupar espaço na agenda política e de política econômica” (Suzigan; Furtado, 2005, p. 192). Nesse contexto, emergiram novas formas de coordenação e desenvolveram-se novos arranjos produtivos e institucionais. No âmbito estatal, é verificada uma modernização em relação às formas tradicionais de condução da política industrial, em que o Estado minimiza sua postura centralizadora, abandona o posto de indutor direto e passa a atuar enquanto agente coordenador e fomentador, em parceria com entes privados vinculados ao setor produtivo e a outras instituições, com o objetivo de gerar sinergias. Embora os resultados efetivos dessa nova onda de política industrial ainda tenham alcance limitado, são consideráveis os avanços no tocante ao entendimento da realidade da economia industrial contemporânea e do papel que cabe a cada agente no processo de indução planejada do desenvolvimento.

No foro da política industrial contemporânea, três noções importantes estão incutidas como opções estratégicas para o desenvolvimento, a saber: (a) a percepção das mudanças relativamente recentes no paradigma tecnológico, impositivas de alterações produtivas, organizacionais e institucionais; (b) a importância conferida ao papel de micro e pequenas empresas para o desenvolvimento, como fonte geradora de emprego e renda de forma descentralizada; (c) a revalorização dos espaços locais/regionais como fonte dinâmica de prosperidade econômica, suscitando a possibilidade de maior equilíbrio na distribuição espacial de atividades produtivas. Nesse contexto, emergem os denominados arranjos produtivos locais como objeto de política industrial. Nas esferas de governo, grande importância é conferida aos arranjos produtivos locais no bojo dessas opções estratégicas de desenvolvimento.

Não obstante isso, no ímpeto de demonstrar esse prestígio atual dos APLs enquanto objeto de políticas, podemos suscitar a impressão errônea de que há um arcabouço teórico consensual consolidado como fundamento das iniciativas de incentivo. O consenso, se existe, gira em torno de questões muito genéricas. Na academia, uma ampla literatura nos campos dos estudos locais e da

organização industrial tem sido desenvolvida nos últimos tempos, buscando sistematizar princípios teórico-conceituais, propor tipologias e exercícios empíricos, alinhando esforços compreensivos dos aspectos relativos às mudanças estruturais que permitiram o incremento do dinamismo econômico das aglomerações industriais locais, colocando-as em voga como objetos do planejamento. Há várias abordagens recentes ao tema das aglomerações industriais (*industrial clustering*), desenvolvimentos teóricos e evidências estatísticas que fornecem insumos para se pensarem perspectivas para políticas de cunho local/regional. Uma formulação eclética capaz de articular as contribuições oferecidas por cada uma das vertentes dessa literatura pode proporcionar subsídios a uma intervenção planejada. Caminhando nesse sentido, as duas subseções que se seguem têm objetivos interconectados. O primeiro (seção 3.1) é abordar, ainda que em caráter sucinto e preliminar e se pautando pelo ecletismo teórico, a literatura sobre arranjos produtivos locais, especulando acerca das possibilidades dessa forma de organização da produção como impulsionadora do desenvolvimento socioeconômico-espacial. O segundo objetivo, matéria da subseção 3.2, consiste em problematizar a dinâmica econômico-espacial própria de países periféricos, tendo como referência o caso brasileiro, retomando o diálogo teórico entre Furtado e Milton Santos, para se discutirem os constrangimentos estruturais que espaços industriais periféricos impõem ao desenvolvimento de APLs.

São numerosos os estudos que procuram avaliar a dinâmica de arranjos produtivos locais, contemplando sua estrutura de governança e os efeitos das economias externas sobre o desempenho econômico local no que tange à geração de empregos, à evolução tecnológica, à inserção em mercados internacionais, dentre outros aspectos. No entanto, pouca atenção tem sido dada, tanto nos estudos acadêmicos quanto nas iniciativas políticas, à relação da estrutura industrial dos APLs com o desenvolvimento socioeconômico-espacial em sentido mais amplo, isto é, aos impactos dos complexos urbano-industriais fundados em APLs sobre a distribuição dos frutos do processo econômico (basicamente, distribuição de renda e acesso ao equipamento urbano-industrial) e também sobre a distribuição das atividades econômicas no espaço, por meio de complementaridades produtivas que possam gerar uma rede de cidades mais equilibrada, consubstanciando um desenvolvimento regional efetivo. Com vistas a contribuir para o preenchimento dessa lacuna, os argumentos de Milton Santos e Celso Furtado serão aqui retomados. Este, porque enfatiza a necessidade de fortalecer e consolidar o mercado interno por meio da distribuição de renda, permitindo maior crescimento econômico local e acesso às tecnologias do capitalismo urbano-industrial. Aquele, por abordar essa mesma questão, enfatizando seus impactos no plano espacial, ou seja, a concentração de renda

como fator de atrito para os elementos do **meio técnico-científico**, causador de dualidades socioespaciais.

3.1 Arranjos produtivos locais: a reafirmação das economias externas localizadas

As últimas décadas apresentaram ao mundo capitalista importantes mudanças na forma pela qual as sociedades procedem à sua reprodução material; “[...] novas formas de organização do trabalho e novos princípios locacionais estão transformando radicalmente a face do capitalismo do final do século XX” (Harvey, 1993, p. 177). O sistema produtivo refletiu as alterações sofridas pelo paradigma tecnológico, catalisando a transição de uma economia industrial de padrão fordista mecânico e eminentemente monopolista para uma estrutura industrial amparada em novos sistemas técnicos, como a informática e a microeletrônica, permitindo maior flexibilidade e maior pulverização da propriedade do capital, bem como da distribuição da atividade econômica pelas diversas porções do globo terrestre.² A evolução tecnológica propiciou avanços primordialmente nos transportes e nas comunicações, conduzindo a uma compressão dos tempos e dos espaços, conferindo uma nova dinâmica aos fluxos econômicos, potencializando a circulação de mercadorias e daquele que se tornou o mais valioso ativo nessa nova realidade: a informação. O modelo de organização industrial tipicamente fordista prima pela produção em massa, cuja eficiência econômica é amparada em economias internas de escala, no âmbito de um regime de acumulação produtivamente verticalizado e gerencialmente hierárquico. Esse modelo cedeu espaço importante a novos princípios, fundamentados num regime descentralizado de organização da produção, articulado em redes horizontais, voltados para a especialização flexível e a apropriação de economias de escopo e economias externas.

Curiosamente, em paralelo à possibilidade de maior transportabilidade de bens materiais, maior facilidade de acesso a informações de caráter geral e maior circulação do conhecimento em escala global, verifica-se uma reafirmação do ambiente local enquanto gerador de externalidades positivas à atividade

² Evidentemente, isso não significa dizer que a configuração industrial oligopolista/monopolista e dominada pelos países centrais tenha sido varrida do mundo econômico. Pelo contrário, a indústria fordista ainda se faz presente e com muita força. A argumentação aqui aduzida apenas afirma que a evolução sistêmica do capitalismo permitiu a emergência de um novo paradigma, que não necessariamente concorre com o anterior.

produtiva, além de uma renovada importância assumida pelas firmas de pequeno e médio portes (Mytelka; Farinelli, 2000). O ambiente institucional³ erigido pelos atores locais impinge à configuração econômico-espacial um caráter cooperativo, e o alto grau de “imersão social” faz da vocação produtiva local, enraizada historicamente, um trampolim para o desenvolvimento (Granovetter, 1985). Nesses termos, alguns autores argumentam que a imersão social e o ambiente empresarial cooperativo, fatores facilitados pela proximidade territorial e pelo sentimento de identidade local, são elementos importantes para o sucesso econômico:

We learnt that economic success had far less to do with the entrepreneurial virtues of rational economic man as theorized by neoclassical economics, than with collective foundations such as interdependence among economic agents, and the presence of local business support systems, conventions of dialogue, trust and reciprocity, and, in some localized cases, a culture of social and civic solidarity. These were seen as essential supports for (smaller) firms, facilitating the sharing of risks, costs, information, knowledge, and expertise, and easing competition with larger firms with access to a greater level of internal resources (Amim, 2000, p. 151).

Empiricamente, o grande marco referencial desse novo perfil de economia industrial é a bem-sucedida experiência dos *clusters*, ou distritos industriais, da Terceira Itália, região que conseguiu, com êxito, estabelecer uma comunhão sinérgica dos fatores acima mencionados, auferindo ganhos sociais e econômicos (Brusco, 1986; Becattini, 2002).

Ensaando abordagens pelo lado teórico, vários estudiosos têm buscado depurar um arcabouço conceitual em torno da idéia geral de sistemas ou arranjos produtivos locais.⁴ Uma vez que o horizonte investigativo do presente trabalho foge de se embrenhar numa mixórdia conceitual, adotamos uma concepção mais genérica de arranjo produtivo local, funcional aos nossos propósitos analíticos. Assim, *grosso modo*, um APL consiste de uma aglomeração produtiva circunscrita geograficamente, em geral fortemente vinculada a algum setor específico de atividade econômica (alto grau de especialização setorial) e composta por um grande número de firmas (muitas vezes, com predomínio das de pequeno e médio portes), que estabelecem entre si algum grau de cooperação, formalmente institucionalizada, ou não.

³ A idéia de instituição subjacente a esse termo diz respeito não somente a organismos e regras formalizados, mas também a um conjunto de códigos e imposições informais, à la Douglas North (1990).

⁴ No Brasil, destacamos os esforços (teóricos e empíricos) da Redesist, rede de pesquisa interdisciplinar e interinstitucional, sediada no Instituto de Economia da UFRJ, que tem oferecido importantes subsídios tanto para a discussão acadêmica quanto para proposições políticas relacionadas às questões dos arranjos produtivos locais.

Cumpra ainda salientarmos que o elemento diferencial do APL reside no fato de que ele é “um produto histórico do espaço econômico local” (Lemos; Santos; Crocco, 2005, p. 174), o que implica que a rede local de interações conforma um ambiente institucional que favorece a transmissão de conhecimento tácito, dificilmente reproduzível fora daquele contexto socioespacial. A transformação da base produtiva em direção à “economia do aprendizado” é um dos elementos que permitem a renovada importância assumida pela dimensão local, tendo em vista que se trata de um regime de acumulação em que as redes de interação formais e informais exercem influência importante sobre a evolução e o desempenho do aparelho produtivo social e localmente engendrado. Dessa forma, considerando o “[...] novo ambiente competitivo, intensivo em conhecimento, globalizado produtivamente e comercialmente liberal [...], em que o ritmo das mudanças tecnológicas é intenso e os elementos tácitos constituem o núcleo do conhecimento individual e coletivo” (Santos; Crocco; Lemos, 2002, p. 151), os processos econômicos adquirem amplo conteúdo de natureza local. O espaço dito “localizado”⁵ figura, então, como elemento ativo na explicação das economias externas à firma. Trata-se de fontes de economias (externalidades) alheias à firma e ao agente econômico concebidos em sua individualidade, porém internas ao local, ao contexto socioespacial em que tais agentes estão inseridos. É o poder gerador de externalidades de várias espécies que faz do espaço urbano local um potencializador do desempenho econômico.

Retrocedendo a senda teórica ao final do século XIX, o pioneirismo de uma abordagem sistematizada acerca das vantagens econômicas auferidas de fatores locacionais é identificado em **Princípios de Economia**, de Alfred Marshall, cuja formulação traz à tona algumas razões pelas quais os agentes econômicos derivam ganhos da prática produtiva em contextos geográficos definidos. Marshall argumenta que as firmas incorrem em economias externas de aglomeração, ao se beneficiarem das externalidades pecuniárias geradas pelo estabelecimento de encadeamentos produtivos: “[...] economias externas [...] podem freqüente-

⁵ Cumpra ressaltarmos que o conceito de “espaço localizado” pode assumir um sentido um pouco distinto em outras abordagens da Economia Regional e Urbana. O “espaço localizado” representa o conceito-síntese das teorias da localização, conjugando a dupla dimensão aglomerativa-desaglomerativa da dinâmica espacial, bem desenvolvido em Lemos (1988). Como corolário dessas teorias, tem-se que o espaço localizado abrigará as atividades mais intensivas, com maior rentabilidade por unidade de área e capazes de fazer frente à maior renda fundiária urbana, expulsando para espaços periféricos as atividades menos intensivas. Entretanto o termo, tal como empregado no presente trabalho, preserva a idéia geral de um espaço gerador de externalidades positivas aos agentes ali localizados. A matriz teórica desses argumentos encontra-se nos autores clássicos das teorias da localização, destacadamente J. H. Von Thünen e August Lösch.

mente ser conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades, ou seja, como se diz comumente, pela localização da indústria" (Marshall, 1982, p. 316). Além disso, as firmas podem usufruir os *spillovers* tecnológicos e um mercado de trabalho especializado, capaz de inculir e disseminar conhecimento de cunho tácito.

Avançando teoricamente pelo flanco das **externalidades pecuniárias marshallianas**, concernentes aos *linkages* estabelecidos dentro da matriz de relações inter-industriais (insumo-produto), devemos considerar que os produtores buscam instalar-se em locais que propiciem acesso a grandes mercados e a fornecedores de outros insumos e serviços produtivos necessários. Com efeito, a concentração espacial da atividade produtiva oferece potencialmente um grande mercado (em virtude da concentração de demanda de produtores e trabalhadores), além de um adequado aparato de fornecimento, dada a presença das várias firmas, atinentes aos vários estágios da cadeia produtiva. Consolidam-se, assim, as conexões a montante e a jusante das cadeias produtivas, que tendem a alavancar o crescimento econômico do núcleo local/regional e perpetuar a concentração espacial da atividade econômica, configurando um processo de causação circular acumulativa (Myrdal, 1957).

Ademais, a aglomeração dos agentes econômicos e dos frutos do seu trabalho conduz a maiores diversidade produtiva e escala urbana, dando origem a outra fonte de economias externas, usualmente denominadas **economias jacobianas de urbanização**⁶. Essa fonte de economias externas traz a idéia de que o aglomerado industrial extrai ganhos oriundos do centro urbano que o abriga, uma vez que o meio ambiente urbano permite a formação de uma rede de relações interpessoais e inter-institucionais; uma teia de interações formais e informais que potencializa o processo de ação coletiva inovadora, fundada naquilo que Storper e Venables (2005) denominam o "burburinho da cidade". Esses autores, que se propuseram a estudar a matriz geradora dos transbordamentos tecnológicos, propugnam que a proximidade espacial afeta positivamente a dinâmica tecnológica e o crescimento econômico, por exemplo, ao ampliar "[...] os fluxos de informação de que os inovadores se utilizam para se comportarem como tal" (Storper; Venables, 2005, p. 28).

Nesses termos, a força econômica das cidades emana de seu potencial facilitador dos intercâmbios imateriais (de informações, conhecimentos e idéias), corroborando o argumento segundo o qual a escala local reforça sua importância

⁶ A terminologia "jacobiana" tem por origem uma referência a Jane Jacobs, que teorizou o papel da diversidade urbana enquanto fator impulsionador da dinâmica econômico-espacial. Ver Jacobs (1969; 2003).

quando da passagem de uma base econômica material para uma estrutura produtiva em que os ativos informacionais roubam a cena como protagonistas. Nesse cenário, o poder aglomerativo do núcleo urbano é mais ativo tanto maior seja o seu “talento” para engendrar um ambiente socioespacial capaz de potencializar o contato face a face, revertendo essa rede de relações em criatividade, atividade inovativa e ganhos pecuniários no processo produtivo. O meio ambiente urbano confere à população local maior aptidão para “respirar” os segredos da indústria, uma vez que tais segredos, consoante a arguta metáfora marshalliana, estão no ar.

A escala urbana é, pois, um elemento categórico na determinação da capacidade local de absorção de externalidades e de geração de inovação, retroalimentadores do crescimento econômico. A base industrial deve ter poder de arraste, estimulando a oferta de outros serviços produtivos e insumos requeridos, potencializando a geração de outras atividades, novos produtos e novas formas de criar os mesmos produtos. Nesses termos, a escala urbana compreende a diversidade necessária a um aprofundamento da divisão do trabalho, e a estrita especialização setorial pode acarretar impactos negativos sobre o desempenho econômico de longo prazo (Jacobs, 2003).

A escala e a diversidade urbanas compreendem uma gama complexa de relações socioespaciais que traz em si embutido o germe da imersão social, elemento capital na geração de uma rede de relações formais e informais que desencadeia o *modus operandi* comunitário, estimulador de um ambiente econômico cooperativo e inovativo. Destarte, sob o ponto de vista da funcionalização do espaço para o desempenho econômico local, é imperioso considerarmos que o **urbano** configura uma comunhão de densidade e diversidade que instiga a criatividade dos atores locais e facilita, por meio do contato face a face, a coordenação entre eles, institucionalizando social e espacialmente um potencial inovativo.

Alinhando-se a essa perspectiva, Pecqueur e Zimmermann (2005) concebem o espaço essencialmente como ingrediente que “azeita” os mecanismos de coordenação entre atores concretos. O objetivo desses dois autores é sistematizar os fundamentos de uma “economia da proximidade”, lançando mão da idéia segundo a qual os agentes econômicos são dotados de uma racionalidade situada, ou seja, conformada pelo ambiente que os circunda. Dessa forma, as decisões são tomadas com base em uma racionalidade contextual: “[...] o ambiente pesa sobre a seleção e a hierarquia *a priori* das escolhas das firmas” (Pecqueur; Zimmermann, 2005, p. 85). O contexto socioespacial e os laços interativos construídos historicamente informam o agente, municiando-o na tomada de decisões e habilitando-o a explorar os mecanismos de coordenação que minimizam problemas de incerteza. Tudo isso é favorecido pela proximidade,

que assume uma dimensão além do mero encurtamento da distância física, redutora de custos de transporte, passando a significar a capacidade de coordenação entre atores; capacidade esta que tem o plano da proximidade física (proximidade geográfica) como necessário, mas não suficiente, porquanto é forçoso que tal condição seja complementada pelas relações sociais compartilhadas por atores daquele espaço (proximidade “organizada”). “Desde então, os agentes industriais parecem ser considerados agentes situados” (Pecqueur; Zimmermann, 2005, p. 85), uma vez que são beneficiários de um mecanismo de tomada de decisões engendrado localmente, sintetizado pelo conceito de racionalidade situada. Nesse sentido, identificamos na proximidade propiciada pelo âmbito local uma terceira espécie de externalidade, que diz respeito à minimização de custos de transação e pode, portanto, ser denominada **externalidade transacional**. Esta compreende economias de custos de transação externos à firma, mas internos ao aglomerado, conforme asseveram Lemos, Santos e Crocco (2005, p. 194):

[...] é possível, no nível local, o desenvolvimento de relações não comercializáveis cooperativas, sustentadas pelas proximidades física, cultural e cognitiva, que determinam a imersão social do APL. Nesse caso, as relações não comercializáveis, possibilitadas pelo contato face a face, podem estabelecer confiança recíproca suficiente para que a coordenação entre os atores resulte em efetiva governança das transações frequentes e recorrentes entre os atores locais, com redução dos custos de transação inter-firmas dentro do arranjo.

Estreitamente associada às três matrizes geradoras de economias externas espaciais até então discutidas, revela-se uma quarta, de natureza tecnológica, tratada na literatura como **externalidade schumpeteriana⁷ local**. A imbricação socioespacial de firmas inseridas num núcleo urbano cooperativo e com custos de transação minimizados por um sistema social de coordenação consolidado, com densidade e diversidade suficientes para ativar a criatividade dos agentes, coloca todos esses fatores a serviço do processo de geração e disseminação de inovação. Nos termos de Pecqueur e Zimmermann (2005), um processo de osmose entre o mundo produtivo e o meio social que o acolhe é levado a efeito pela ativação da **proximidade organizada**, de forma que a **proximidade geográfica** concorre para a produção das externalidades tecnológicas schumpeterianas e dá vigor ao processo inovativo. A busca inovadora das firmas, no caso dos APLs,

[...] possui especificidade pelo fato de não resultar apenas da ação individual do empresário [...], mas também da ação coletiva, que visa à apropriação

⁷ Alusão a Joseph Schumpeter, que privilegiou em suas formulações o papel da inovação na dinâmica capitalista.

recíproca de conhecimento disponível no aglomerado, dessa forma, capturando sobrelucro extra via aprendizagem coletiva (Lemos; Santos; Crocco, 2005, p. 192).

Como apontam Suzigan, Garcia e Furtado (2005, p. 289), trata-se de “[...] economias externas de natureza ativa, resultantes de ações conjuntas deliberadas das empresas e instituições locais”.

Assim, sob o aspecto da escala local, enumeramos e descrevemos sucintamente quatro fontes de externalidades a partir das quais inferimos o poder centrípeto de um núcleo urbano em aglutinar as atividades econômicas e as benesses do desenvolvimento. A conjunção dessas matrizes geradoras de externalidades, originadas no espaço urbano-industrial local, ajuda a explicar teoricamente o potencial do APL em vicejar progresso técnico, econômico e social, justificando a revalorização do ambiente local no contexto de sistemas produtivos descentralizados. Da soma dessas externalidades resultaria a **eficiência coletiva**, que define a vantagem competitiva das empresas locais (ou **localizadas**) frente a empresas similares não aglomeradas geograficamente (Suzigan; Garcia; Furtado, 2005). Cumpre reiterarmos que “[...] o sucesso de um *cluster* [...] é fortemente condicionado por suas raízes históricas, pelo processo de construção institucional, pelo tecido social e pelos traços culturais locais” (Suzigan; Garcia; Furtado, 2005, p. 290); e, tal como idealmente descritos e propostos, os APLs indubitavelmente configuram uma alternativa de crescimento econômico, avanço social e maior equilíbrio espacial. No entanto, entendemos que, não obstante o arranjo produtivo apresente contornos especificamente locais, ainda assim comungam características estruturais decorrentes de estarem inseridos num espaço nacional periférico. Nesses termos, retomando o eixo de nosso trabalho em torno das formulações de Celso Furtado e Milton Santos, é mister considerarmos também que a realidade de países periféricos impõe uma série de atritos ao perfeito funcionamento das externalidades locais, esmorecendo sobremaneira o dinamismo dos arranjos produtivos nesses países, restringindo as possibilidades de alavancar um processo de desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, com vistas a captar a influência desses fatores estruturais próprios da socioeconomia terceiro-mundista sobre o desempenho de arranjos produtivos, cumpre agregarmos à análise duas outras matrizes geradoras de externalidades que operam em escalas hierarquicamente superiores em relação ao ambiente local, mas que influenciam este último diretamente. Trata-se de influências que procedem das características da estrutura social, econômica e espacial própria do país e/ou da região na qual o arranjo produtivo está inserido.

3.2 Arranjos produtivos locais em espaços periféricos e constrangimentos estruturais ao seu desenvolvimento

As formulações expostas na seção anterior dão corpo a uma já consolidada argumentação teórica acerca da dinâmica do capital no espaço, que encontra na relação indissociável entre os elementos socioespaciais que permeiam a tessitura urbana e as vantagens pecuniárias da concentração produtiva a explicação primaz para o padrão econômico-espacial aglomerativo.

Entretanto, não raro, os países da periferia capitalista enfrentam dificuldades para ativar a favor de seu desenvolvimento as externalidades locais aventadas na seção anterior. Na raiz explicativa dessas dificuldades, acham-se fatores que podem ser tratados enquanto característicos do próprio aglomerado industrial local, tais como: presença de um contexto organizacional passivo e com estrutura de governança débil, mercado de trabalho pouco instruído e de baixa qualificação, ambiente institucional pouco sinérgico, ligações intersetoriais aquém do potencial ou escala urbana apequenada. Contudo entendemos que essa configuração socioeconômico-espacial deve também ser vista como produto de características que são típicas de países subdesenvolvidos, concernentes a constrangimentos estruturais que têm na sua origem as peculiaridades do macrocosmo regional onde o arranjo produtivo está inserido, ou outras especificidades que são comuns ao país como um todo e operam, portanto, em escala nacional.

Com efeito, consoante advertência de Santos, Crocco e Lemos (2002, p. 147), “[...] a literatura sobre experiências de desenvolvimento de sistemas produtivos locais tem dado pouco destaque às especificidades do ambiente socioeconômico dos países periféricos como determinantes da conformação desse tipo de arranjo produtivo”, donde decorre a importância de avançar na busca de um arcabouço teórico e um referencial empírico mais férteis ao pensamento das questões econômico-espaciais próprias da periferia, de forma a subsidiar o planejamento.

Primeiramente, tomando a realidade brasileira como referência, consideremos o caráter de suas configurações regionais, marcadamente desiguais, pautadas por importantes desequilíbrios estruturais, de maneira a conformar um espaço descontínuo em que até mesmo os núcleos urbanos mais desenvolvidos dificilmente conseguem irradiar parte de sua densidade para o entorno. Assim, é gerada uma configuração espacial caracterizada por uma profusão de enclaves dispersos na malha territorial brasileira, em que os núcleos urbanos mais densos economicamente se encontram ilhados, uma vez que seu

entorno regional compreende áreas de dinamismo extremamente baixo, não consubstanciando uma integração regional.

Este talvez seja o grande “nó górdio” do desenvolvimento regional brasileiro a ser desatado: consolidar uma complementaridade socioprodutiva entre núcleos urbanos e seu entorno, de forma a densificar a renda regional e a desencadear um processo continuado de realimentação do crescimento econômico no âmbito em questão (causação circular acumulativa). Faz-se mister, portanto, recuperarmos a idéia de François Perroux acerca do espaço polarizado, em que um núcleo urbano-industrial, em virtude de sua densidade econômica de maior monta, organiza a rede urbano-regional por meio de complementaridades produtivas. É importante demarcarmos que Perroux pensou a questão da polarização espacial tendo como referência contextual a economia industrial tipicamente fordista, em geral organizada a partir de uma indústria motriz de grande porte, com papel primaz na hierarquização do entorno regional (o “conjunto movido”), como indutor dos fluxos intra-regionais de insumo-produto. Considerando o novo contexto definido pelo ambiente produtivo “**clusterizado**” de que estamos tratando, o espaço regional perrouxiano seria

[...] aquele constituído por APLs geradores de economias externas de escala, via interdependências setoriais e complementaridades produtivas da rede urbana regional, em que se cria um mecanismo de retroalimentação entre a base exportadora, o crescimento da renda regional e as atividades residenciais (Lemos; Santos; Crocco, 2005, p. 187).

A situação ideal, do ponto de vista do desenvolvimento regional, emerge, quando o espaço econômico polarizado permite uma divisão regional do trabalho, com ganhos para toda a rede através de complementaridades produtivas. Nesse contexto ideal, o pólo motriz funcionaria como indutor da demanda regional, incitando o desenvolvimento de atividades complementares no entorno (o conjunto espacial movido), de forma que as trocas intra-regionais representem vazamentos de renda do lugar central hierarquicamente superior em direção à sua região de influência, via importação de insumos. Consubstancia-se, pois, a via de mão dupla entre o crescimento do pólo dominante e sua irradiação sobre o conjunto movido, que passa, então, a apropriar essas externalidades regionais.

Partindo, então, da matriz perrouxiana e de seus desdobramentos, é possível falarmos em **economias externas perrouxianas** atinentes à relação de fortalecimento recíproco entre o núcleo primaz da região e seu entorno imediato, que é capaz de erigir uma rede de cidades mais equilibrada, consubstanciando o desenvolvimento regional efetivo.

Contudo o que se vê nos países periféricos em geral, e no Brasil em particular, são configurações regionais segmentadas, pautadas pela distribuição espacialmente desigual dos frutos do processo econômico. Os arranjos produtivos

locais revelam-se desintegrados regionalmente, concentrando na circunscrição local do município-sede a maior parcela da “massa” produtiva, não transbordando seu desenvolvimento para o entorno, de forma que este permanece com caráter essencialmente subsistente: um vazio produtivo, cuja fraqueza econômica restringe a possibilidade de alimentar o crescimento da região a partir da catálise do processo de causação acumulativa. Ou seja, a apropriação de economias externas perrouxianas é restringida por fatores estruturais.

Destarte, um último elemento, tão importante quanto e estreitamente associado ao anterior, a ser considerado em nosso esforço analítico de compreendermos os desequilíbrios urbano-regionais no Brasil diz respeito a uma variável pouco tratada na literatura sobre Economia Regional e Urbana, qual seja, a distribuição da renda e da riqueza em suas múltiplas escalas (local, regional, nacional) e em suas diversas dimensões (pessoal, funcional, setorial). No intuito de levar a efeito um esforço diligente de compreensão da realidade socioeconômico-espacial do Brasil, constituiria uma lacuna importante não contemplarmos a crucial importância da desigualdade de renda enquanto elemento estrutural, que figura como pesada pedra a ser removida do caminho do desenvolvimento regional. Isto porque a abissal concentração de renda típica da periferia capitalista, que assume contornos ainda mais agudos no Brasil⁸, tem por consequência um padrão de demanda incompatível com o crescimento econômico regional. A presença de uma massa populacional pobre ao lado de uma reduzida parcela de pessoas que retêm sob sua égide a maior parte da riqueza e da renda produzidas inviabiliza a consolidação de um mercado interno com amplitude capaz de sustentar o desenvolvimento econômico.

O ponto que queremos enfatizar é que o diagnóstico original realizado pela escola estruturalista, principalmente na pena de Celso Furtado, atinente aos estrangimentos fundamentais que entravam o desenvolvimento de países periféricos, tem desdobramentos nos subespaços do território brasileiro, e, portanto, tais estrangimentos se refletem em restrições à geração e à apropriação de economias externas locais/regionais. Conjugado com as formulações de Milton Santos — que abordamos com algum grau de detalhamento nas seções iniciais deste trabalho —, o arcabouço furtadiano provê elementos para pensar os impactos da singularidade da constituição econômico-espacial do Brasil sobre a reprodução do padrão centro-periferia em escalas inferiores, gerando obstáculos ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais.

⁸ Como é sabido, o Brasil figura historicamente entre as piores distribuições de renda do planeta, rivalizando com as nações mais miseráveis do continente africano.

A menção à questão distributiva da renda e a seus impactos socioeconômico-espaciais é ausente na maior parte dos estudos sobre desenvolvimento regional em geral e, particularmente, nos trabalhos recentes sobre *clusters*. Celso Furtado foi pioneiro em apontar as raízes estruturais de uma dinâmica socioeconômica ambivalente de modernização com marginalização, cujo efeito espacial é a contigüidade entre áreas desenvolvidas e áreas de atraso profundo. Por sua vez, Milton Santos identifica essa mesma seletividade espacial do processo de extensão do aparato urbano-industrial, sendo que a desigualdade de condições expressa pelo perfil da distribuição funcional da renda em prejuízo da massa trabalhadora representa a principal força de atrito imposta à modernização, gerando configurações espaciais heterogêneas.

Dessa forma, entendemos que a disparidade de renda reproduzida nas várias escalas (nacional, regional, local) constitui um fator capital a ser superado com vistas ao desenvolvimento regional. Com efeito, o problema econômico regional e o problema social são facetas de uma questão imbricada. Diante disso, no campo teórico, encontramos o elo entre a estrutura socioeconômica — caracterizada pelo padrão distributivo da renda — e a configuração espacial — pautada pela disposição territorialmente desequilibrada das atividades econômicas. Essas duas dimensões estabelecem entre si uma relação que perpetua o ciclo vicioso do subdesenvolvimento. Por um lado, a desigualdade de renda figura como obstáculo à formação de um mercado interno que confira densidade econômica aos núcleos populacionais urbanos, impedindo eventuais transbordamentos pecuniários para o entorno, que poderiam potencializar o crescimento da renda regional e a ativação das **externalidades perrouxianas**, via favorecimento de encadeamentos produtivos no âmbito da rede regional. Por outro, tem-se como consequência um atrito socioeconômico na extensão espacial das variáveis modernas concernentes ao **meio técnico-científico**, o que inviabiliza a formação de um mercado interno e de uma rede urbano-regional fortalecida, tornando inexequível a ativação dessas que sugerimos denominar **externalidades furtadianas**.

Assim, o desejável processo virtuoso de causação circular acumulativa originado pela boa *performance* econômica de um arranjo produtivo local é interrompido por dois fatores que transcendem a escala local, a saber: (a) externalidades furtadianas restringidas, concernentes à disparidade social interna ao próprio arranjo (embora característica comum aos núcleos urbanos de países periféricos em geral), que impede a formação de um mercado interno que alavanque a renda regional, fazendo-a circular favoravelmente ao desenvolvimento daquele âmbito, por meio da assimilação extensiva do **meio técnico-científico**; (b) externalidades perrouxianas restringidas, associadas à baixa densidade econômica do entorno, que, ao não participar de um concerto produtivo com o

arranjo primaz, também não alimenta o crescimento regional, inviabilizando maior equilíbrio da rede de cidades, reforçando o processo de segmentação espacial.

4 Considerações finais

Aproximando este trabalho de suas linhas finais, cabe sublinharmos alguns pontos abordados. Enfocamos analiticamente o entusiasmo dispensado por estudiosos e *policy makers* aos arranjos produtivos locais como objeto de política industrial. Os APLs conformam uma estrutura industrial aventada como mecanismo de redução de desigualdades socioeconômico-espaciais, em virtude do suposto potencial para ativar externalidades locais a favor do crescimento econômico. Além disso, argumentamos que a configuração produtiva típica dos APLs, baseada em numerosas empresas de menor porte, poderia distribuir mais equitativamente os frutos do processo econômico. Os APLs são ainda anunciados como estimuladores do desenvolvimento regional, uma vez que representam núcleos **localizados** de concentração de atividade produtiva, favorecendo a desconcentração espacial da economia.

No entanto, um diálogo teórico entre as formulações de Celso Furtado e Milton Santos coloca em xeque essa perspectiva. A observação da realidade sugere que, em espaços periféricos, as economias externas locais típicas da aglomeração urbano-industrial são restringidas pelos mesmos fatores estruturais que têm na sua base a desigualdade socioeconômica renitente.⁹ Os APLs revelam-se, na periferia, uma nova forma de organização da produção, catalisada (ou até mesmo imposta) pelos novos trâmites tecnológicos e organizacionais do capitalismo contemporâneo, mas que, até então, não esboçam tendência de ruptura com as velhas estruturas sociais, econômicas e espaciais, marcadamente desiguais. Nos termos aqui propostos, tal ruptura requer, além das externalidades locais convencionalmente descritas na literatura sobre APLs, também a ativação das externalidades **furtadianas** e **perrouxianas**, que operam em escala extralocal. As primeiras (**furtadianas**) não têm estrita vinculação territorial e concernem à igualdade socioeconômica como condição de formação de um mercado interno capaz de densificar a demanda regional e estimular o crescimento. O segundo tipo (**perrouxianas**) refere-se aos encadeamentos produtivos que compelem à maior divisão regional do trabalho e ensejam maior

⁹ Um exercício empírico que corrobora tal argumentação pode ser encontrado em Linhares (2007).

acessibilidade social ao equipamento urbano, permitindo contornar a segmentação espacial que é típica dos países periféricos.

A política industrial amparada em arranjos produtivos locais, contemporaneamente levada a efeito, embora notoriamente tenha conferido algum alento no campo do crescimento econômico local, ainda não se revelou capaz de atacar de forma satisfatória a problemática estrutural do subdesenvolvimento, uma vez que não provoca inflexão no padrão distributivo dos frutos do processo econômico, que continuam concentrados em poucas mãos. Por conseguinte, perpetuam-se as heterogeneidades espaciais pelo acesso socialmente seletivo ao **meio técnico-científico**. Em última instância, a nova estrutura industrial mostra-se impotente no ataque tanto aos problemas regionais específicos, quanto aos problemas sociais que são gerais e que estão no cerne do problema.

Existe uma imbricação causal entre o problema social geral e os problemas regionais específicos, sendo que aquele atua como constrangimento estrutural à superação destes, retroalimentando um círculo vicioso. Destarte, erigir formas socioespaciais mais equilibradas envolve a combinação de um padrão planejado de racionalização econômica não somente no plano de uma política industrial concebida localmente para o estímulo de economias externas, mas necessariamente concatenada a um projeto integrador de desenvolvimento de caráter nacional que busque uma minimização da distância entre pessoas ricas e pessoas pobres, entre regiões ricas e regiões pobres.

Referências

- AMIM, A. Industrial districts. In: SHEPPARD, E.; BARNES, T. (Ed.). **A companion to economic geography**. Oxford: Blackwell, 2000.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BRUSCO, S. Small firms and industrial districts: the experience of Italy. In: KEEBLE, D.; WEVER, E. (Ed.). **New firms and regional development in Europe**. London: Croom Helm, 1986. p. 184-202.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M.L. (Ed.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CHRISTALLER, Walter (1933). **Central places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice Hall, 1966.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. In: **Obra autobiográfica**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. t. 3.

FURTADO, Celso. **Prefácio à nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GRANOVETTER, M. P. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1993. 349p.

JACOBS, Jane. **The economy of cities**. New York: Random House, 1969.

JACOBS, Jane (1961). **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEMOS, Maurício. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro-periferia**. Campinas: Unicamp, 1988. Tese (Doutorado)-Unicamp; Instituto de Economia, 1988.

LEMOS, Mauro; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

LINHARES, L. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: o (sub)desenvolvimento sócio-econômico-espacial no Brasil e as possibilidades contemporâneas do seu planejamento**. Belo Horizonte: Cedeplar; UFMG, 2007. Dissertação (Mestrado)-Cedeplar, 2007.

MARSHALL, Alfred (1890). **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas, livro 4, v. I, cap. 9-10).

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Duckworth, 1957.

MYTELKA, Lynn; FARINELLI, Fulvia. Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness. In: **ARRANJOS e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge Univ., 1990. 159p.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SANTOS, F.; CROCCO, M.; LEMOS, M. Arranjos e sistemas produtivos locais em “espaços industriais” periféricos: estudo comparativo de dois casos brasileiros. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 147-180, jul-dez. 2002.

SANTOS, Milton. Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxo da economia urbana e suas implicações espaciais. In: SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979a.

SANTOS, Milton. **O Espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton (1993). **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1980.

STORPER, M.; VENABLES, A. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Sistemas locais de produção/inovação: metodologia para identificação, estudos de casos e sugestões de políticas. In: DINIZ, C. e LEMOS, M. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. In: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

